

**REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION**

POLITICA DE CONSOLIDACION DE LA DESCENTRALIZACION

**Documento CONPES 2788-Vicepresidencia de la Rep[ublica-Ministerio de Gobierno-Consejería
Presidencial para el Desarrollo Institucional-DNP:UDT
Santafé de Bogotá, D.C., junio 15 de 1995**

Versión aprobada

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 definió al Estado Colombiano como una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Todos los niveles de gobierno - nacional, departamental y local - conforman un ente dinámico que sólo funciona de manera adecuada y responde a sus objetivos, en la medida en que cada uno de sus órganos ejerza eficazmente las funciones y competencias que se le han encargado. Para ello, la Carta Constitucional promueve la consolidación de la descentralización, como proceso político, concertado y participativo, fundamentado en la transferencia efectiva de poder decisorio, recursos y responsabilidades del nivel nacional de gobierno a las entidades territoriales.

Con el propósito de lograr el compromiso de todos y de cada uno de los actores involucrados en el proceso, en este documento, se presenta un conjunto de lineamientos generales de política para la consolidación de la descentralización durante este cuatrienio. En este contexto, establece directrices para coordinar institucionalmente el proceso, garantizar una distribución de competencias acorde con la misión y potencialidades de cada nivel de gobierno, impulsar el desarrollo institucional de las entidades territoriales para que, junto con el nivel nacional, puedan cumplir con los fines esenciales del Estado y fortalecer las fuentes de financiación territorial acorde con sus competencias y necesidades.

I. DIAGNOSTICO

La etapa reciente de descentralización del país tuvo como punto de partida el proceso de municipalización ordenado por el Acto Legislativo No. 1 y la Ley 12 1986. La Constitución de 1991 estableció una nueva organización territorial del Estado, recuperando el papel del departamento, dando espacio para la conformación de nuevas entidades territoriales y estableciendo una nueva distribución de competencias y asignación de recursos^{1/}. A pesar de los adelantos

^{1/} Leyes 60/93 (Competencias y Recursos), 115/94 (Educación), 100/93 (Seguridad Social), 142/94

logrados en los distintos frentes del proceso - el político, el institucional y el financiero -, aún quedan muchas limitaciones por superar. Sin embargo, la búsqueda de soluciones y su adopción paulatina, sólo será efectiva si la Nación y las entidades territoriales trabajan, conjuntamente, en la búsqueda de este objetivo común. Los principales retos que se deben afrontar son: el establecimiento de un claro liderazgo del proceso de descentralización, distribución consistente de responsabilidades entre niveles de gobierno, desarrollo de un esquema fiscal viable para el desarrollo territorial, y fortalecimiento institucional de las entidades territoriales.

A. Liderazgo de la Descentralización

Una de las limitaciones que se ha venido afrontando para la consolidación de la descentralización ha sido la inexistencia de una entidad del más alto nivel que lidere y coordine el proceso, realice su seguimiento y evaluación, convoque, consulte y proponga correctivos para la buena marcha del mismo. Esto se explica en gran medida, por la influencia, si se tiene en cuenta que la estrategia de descentralización nació, en años recientes, de tres debates que se originaron por diversas causas y en tiempos distintos pero que confluyeron hacia la propuesta de un Estado descentralizado: la apertura democrática, la modernización del Estado y la eficiencia del gasto público. Desde entonces, la descentralización se ha concebido como la sumatoria de estos tres procesos y, en consecuencia, la responsabilidad de su manejo se ha atomizado en las instituciones que tienen a su cargo tareas sectoriales relacionadas, sin que ninguna de ellas reúna las condiciones para proponer un discurso único sobre la descentralización y para convocar a los distintos actores a trabajar en torno al mismo. En consecuencia, en esta fase de la descentralización será necesario avanzar en el fortalecimiento del liderazgo, por parte del nivel nacional, que exige el proceso para su consolidación.

B. Distribución de Responsabilidades entre Niveles de Gobierno

(Servicios Públicos Domiciliarios), 3/91 (Reforma Urbana), 101/93 (Sector Agraria), 160/94 (Sector Agrario), 99/93(Medio Ambiente), 141/94 (Regalías), 01/91 (Sector Ferroviario), 105/93 (Transporte).

Uno de los fundamentos de la descentralización es la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno para que, de una forma articulada, cumplan con los fines esenciales del Estado en materia de prestación de los servicios básicos. Si bien la Carta Política de 1991 estableció los principios para su asignación, aún quedan muchos escollos por superar para que las entidades territoriales estén en condiciones institucionales y financieras de asumir las competencias^{2/}.

A pesar del carácter reciente de las normas que rigen la materia, ya se observan problemas. Hay contradicciones legales en la delimitación de responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno; muchas de las nuevas leyes obedecen a criterios sectoriales, dejando de lado elementos que permitan su adecuación a la situación particular de las entidades territoriales; no se ofrecen incentivos necesarios para estimular a los entes territoriales a la adopción de las competencias; y no contemplan criterios de gradualidad que permitan a las entidades territoriales la asunción progresiva de competencias, de acuerdo con su capacidad de gestión. Este conjunto de problemas ha derivado en que muchas de las funciones no se hayan podido transferir en los diversos sectores^{3/}.

Esta situación se ve agravada por la falta de un seguimiento real y efectivo al proceso de formulación de normas y a su misma adopción. Cada uno de los Ministerios sectoriales lleva el registro sobre las entidades territoriales que han asumido las competencias, pero no existe un foro general en el cual se evalúe esta situación y se revise el estado real de la descentralización, teniendo como objeto de estudio las entidades territoriales y no los sectores. En esta materia, cabe resaltar que las entidades territoriales tienen garantizado un incremento sustancial de recursos sin que haya claridad sobre las competencias que efectivamente van a ejercer, y sin que hayan asumido en propiedad las competencias asignadas, incluso en aquellos sectores donde sí existe una claridad funcional.

^{2/} Ver Anexo No. 1. Distribución de Competencias por Sector.

^{3/} Ver Anexo No. 2. Problemas en la Distribución y Adopción de Competencias por Sector.

A esto se suma que, en el momento actual, no se cuenta con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que fije los principios para la armonización de los distintos regímenes territoriales y desarrolle las directrices constitucionales para la distribución y ejercicio de competencias por parte de los distintos niveles de gobierno.

C. Financiamiento del Desarrollo Territorial

Para aproximarse a la situación en materia de financiamiento del desarrollo territorial es necesario revisar la situación actual de las finanzas territoriales, la Ley 60 de 1993, el Sistema Nacional de Cofinanciación y el Fondo Nacional de Regalías.

1. Situación actual de las finanzas territoriales

La participación de las finanzas públicas territoriales en las finanzas públicas del sector público no financiero -SPNF- han generado al nivel nacional grandes limitaciones para incidir en el manejo de las finanzas públicas consolidadas. El crecimiento acelerado de los gastos territoriales ha generado una dependencia creciente de las transferencias nacionales y, al tiempo, un explosivo proceso de endeudamiento. Por otra parte, los departamentos que reciben regalías de hidrocarburos no incorporan en sus procesos de planeación y presupuestación la información relativa a la tendencia de su producción cuando esta es decreciente, generando desequilibrios estructurales que terminan en severas crisis fiscales.

a. Ingresos y gastos de los niveles departamental y municipal

En el primer lustro de la década de los noventa, los ingresos propios del nivel departamental presentaron un crecimiento real anual muy inferior al de su gasto, y más aún, al de sus ingresos por transferencias. Por otro lado, sus gastos crecieron aceleradamente, a ritmos que superan ampliamente los promedios de los años ochenta (Gráfico No. 1).

El nivel municipal, por su parte ha presentado desde mediados de la década pasada, un crecimiento más dinámico y estable de sus ingresos propios, aunque a una tasa muy inferior a la de las transferencias.

b. Dependencia fiscal territorial

La alta dependencia fiscal de departamentos y municipios de los recursos transferidos por la Nación, ha sido una constante en la historia del país. De hecho, en lo corrido de la presente década, los niveles departamental y municipal solamente han dispuesto de recursos propios suficientes para financiar, respectivamente, un 56% y 62% de sus gastos. Este problema se ha acentuado en el caso de los departamentos, especialmente si se excluyen los ingresos por regalías (Gráficos No. 2 y 3).

c. El balance fiscal territorial

Pese al dinamismo de las transferencias los departamentos y los municipios han registrado recientemente un incremento en los gastos muy superior al de sus ingresos. Lo anterior ha generado un déficit que se ha financiado con un peligroso proceso de endeudamiento. El saldo de la deuda, entre marzo de 1994 y marzo de 1995, registró un incremento equivalente al 0.9% del PIB (Ver Anexo 4).

El acelerado crecimiento de las finanzas públicas territoriales ha venido y seguirá restándole autonomía al nivel nacional en el manejo de la política fiscal del SPNF. A este respecto, cabe resaltar que una política restrictiva del gasto del nivel nacional, bajo el esquema de transferencias vigente, no tiene ninguna incidencia directa sobre el gasto de los entes territoriales; por el contrario, un mayor esfuerzo tributario nacional, beneficia directamente a las entidades territoriales a través de mayores transferencias. Esta asimetría y la falta de control sobre el endeudamiento territorial resta capacidad de manejo de la política de estabilización bajo el esquema de descentralización en curso.

d. Las finanzas de los departamentos beneficiarios de regalías

Las finanzas de los departamentos beneficiarios de regalías merecen especial atención en la coyuntura actual, dada la perspectiva de disminución de estos ingresos para la mayor parte de ellos. El balance fiscal de estos departamentos es deficitario para 15 de 19 departamentos. Por otro lado, para siete de ellos las regalías representan más de un 25% de sus ingresos totales. Sin embargo, excluyendo Casanare y Guajira, la producción de hidrocarburos caerá entre 1994 y 1998 a una tasa del 10% anual. Lo anterior constituye un problema severo, ya que los departamentos generalmente no incorporan esta tendencia desfavorable en sus presupuestos, lo que genera una tendencia al desequilibrio fiscal, que en algunos casos ya ha ocasionado situaciones de insolvencia.

2. La Ley 60 de 1993

La Ley 60 de 1993 reestructuró **el sistema intergubernamental de transferencias**, cuyo funcionamiento ha evidenciado varias limitaciones.

a. Fórmula de Reparto de la Participación Municipal

El peso asignado a los criterios de pobreza (NBI) y a los indicadores de esfuerzo fiscal y administrativo en la fórmula de distribución fijada por la Ley, genera incentivos a la creación de nuevas las entidades territoriales (distritos y municipios) como mecanismo para incrementar su participación en la asignación de recursos. Por el contrario, no genera estímulos reales a la eficiencia en el recaudo de rentas propias ni a la gestión eficiente por parte de los municipios.

b. Relación costos-asignación de recursos

La distribución del situado fiscal no es consistente con los costos reales de prestación de los servicios de salud y educación en los departamentos y distritos^{4/}.

^{4/} Este desfase puede ser producto de la estructura de la fórmula de distribución, pero también responde a los sobrecostos que al interior de cada uno de estos servicios han establecido normas

En cuanto a la participación municipal, los porcentajes obligatorios de inversión sectorial no necesariamente corresponden a las necesidades municipales. Lo anterior se evidencia en un alto incumplimiento de las destinaciones específicas determinadas por la ley en la ejecución de los recursos^{5/}.

Por otra parte, no hay claridad sobre la complementariedad y coordinación que debe existir en las asignaciones del situado fiscal y participaciones municipales en un mismo sector- en especial educación y salud-, lo cual conduce a la duplicación de esfuerzos por parte de departamentos y municipios y a una aparente insuficiencia de recursos.

c. Acciones de Control

La ley no contempla sanciones efectivas para los casos en que se compruebe una utilización de las transferencias en contravía del objetivo general para el cual están concebidas. Por ello, aunque se presente desviación de recursos, el gobierno central no dispone de mecanismos ágiles y efectivos que permitan frenar y castigar este tipo de anomalías.

d. Sistemas de Información

La carencia de información territorial, confiable y oportuna, dificulta el logro de los objetivos incorporados en la fórmula de distribución y la identificación de los problemas que se están presentando en la asignación de los recursos, por parte de las entidades territoriales.

3. El Sistema Nacional de Cofinanciación

sectoriales posteriores a la Ley 60 de 1993, entre ellas las leyes 100 de 1993 y 115 de 1994.

^{5/} En los Anexos No. 5, No. 6 y No. 7, se puede observar que las entidades territoriales, en general, no están cumpliendo con las inversiones mínimas en los sectores básicos y que, por el contrario, orientan gran parte de los recursos a infraestructura.

El Sistema Nacional de Cofinanciación es un instrumento complementario para apoyar con recursos no reembolsables del presupuesto nacional proyectos de interés nacional en áreas de competencia territorial. Este Sistema que es objeto de otro documento CONPES, presenta múltiples problemas asociados a su insuficiente consolidación y a la complejidad de su estructura e instrumentos de apoyo al desarrollo territorial.

4. El Fondo Nacional de Regalías

La Ley 141 de 1993 creó el **Fondo Nacional de Regalías**, con el propósito de financiar proyectos regionales, principalmente ambientales y mineros, y proyectos prioritarios de las entidades territoriales que se encuentren consignados en sus respectivos planes de desarrollo. Actualmente se está trabajando en expedición de la reglamentación^{6/} que permita poner en funcionamiento este Fondo, el cual contribuirá a fortalecer los recursos para el financiamiento territorial.

D. Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales

El nivel nacional ha venido realizando una serie de acciones dispersas, en algunos casos desarticuladas y coyunturales, que han conducido a una utilización atomizada de los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles, los cuales no han generado los cambios estructurales esperados en la capacidad de gestión de las entidades territoriales.

La relación directa del nivel nacional con los municipios le ha restado posibilidades al departamento, como intermediario, asesor y asistente técnico de los gobiernos locales, impidiendo que asuma el papel que le definió la Constitución de 1991. Esta situación se ha hecho más crítica por la ausencia de estrategias, tanto nacionales como departamentales, orientadas a rescatar el papel del departamento en la estructura del Estado y a fortalecer su capacidad de gestión para que pueda ejercer el liderazgo regional en materia de planificación del desarrollo económico, social y

^{6/} El proyecto de decreto reglamentario del Fondo se encuentra en proceso de discusión y revisión.

ambiental.

Para el fortalecimiento institucional de los municipios, es necesario incentivar el liderazgo de sus gobernantes, con el objeto de que generen acciones concretas, sobre la base de sus necesidades de modernización, que les permita mejorar sus sistemas de gestión pública. A pesar de los instrumentos disponibles, aún hace falta el diseño y puesta en marcha de otros que les permita superar las deficiencias de su estructura administrativa, de formación de su personal, y asumir eficientemente sus funciones al interior de cada sector. Sobre la base de la situación de la gestión municipal, las acciones de asistencia se deben encaminar hacia el fortalecimiento de la planeación y la presupuestación, el fortalecimiento fiscal, la capacitación de los recursos humanos, y la divulgación y capacitación a los propios alcaldes sobre el marco legal que rige su gestión. Igualmente, es necesario apoyar a los alcaldes con menor preparación académica, sobre todo en los pequeños municipios, con el propósito de incidir positivamente en su capacidad de gestión^{7/}.

Por otra parte, hasta el momento, no se ha podido consolidar la información sobre la situación y capacidad institucional de los distintos niveles gubernamentales en un sistema integral que permita generar elementos para direccionar acciones en materia de fortalecimiento de la capacidad de gestión. Este sistema debe hacer parte del esquema de seguimiento al proceso de descentralización.

De igual forma, la ciudadanía ha estado ausente de la gestión pública. La inconsciencia sobre el valor de los bienes públicos como capital social determinante de bienestar, ha conllevado a una baja participación en su función constitucional de veeduría. Esto hace necesario que las acciones para el fortalecimiento de la gestión pública lleguen hasta la ciudadanía, con el objeto de potenciar su participación en el señalamiento de prioridades, ejecución de acciones, y en el seguimiento y evaluación del desempeño de sus representantes, e involucren a los dirigentes

^{7/} Se estima que cerca del 50% de los ex-alcaldes y 54% de los actuales cuentan con estudios universitarios. Se observa que el 6% de los salientes sólo contaba con primaria, mientras que de los actuales, solamente el 3.2% presenta este nivel de estudios. También se ha incrementado el número de alcaldes con nivel de secundaria; antes correspondía a 32% y ahora representa el 42.2%.

políticos en su papel de mediadores entre el ciudadano y la administración. En consecuencia, deben adelantarse acciones que permitan a la comunidad conocer el alcance e importancia de su papel en el proceso de descentralización y organizarse para que éste se cumpla efectivamente.

II. OBJETIVOS

El objetivo principal de la Política para la Consolidación de la Descentralización es avanzar en el proceso de recomposición y reordenamiento del Estado unitario y descentralizado, con el propósito de que éste pueda cumplir con sus fines esenciales de bienestar, sobre la base de la articulación de sus distintos niveles de gobierno, de una estructura fiscalmente viable y del fortalecimiento de la autonomía de las entidades territoriales en el ejercicio de sus propios asuntos.

Para lograr éste propósito general, es preciso trabajar para consolidar la coordinación y el liderazgo de la descentralización; avanzar en el ordenamiento territorial sobre la base de una distribución de las competencias sectoriales consistente con las características, potencialidades y necesidades de los distintos niveles de gobierno; lograr una estructura del financiamiento territorial fiscalmente viable y coherente con la distribución de competencias; y garantizar una respuesta adecuada y oportuna a las necesidades de las entidades territoriales para el mejoramiento de sus sistemas de gestión pública.

III. LÍNEAS DE ACCIÓN

Para avanzar en la consolidación del proceso de descentralización se adelantarán en el presente cuatrienio, las siguientes estrategias:

A. Liderazgo y Coordinación de la Descentralización

Con el propósito de fortalecer la coordinación de la descentralización, el **Ministerio de Gobierno** deberá adecuarse y reestructurarse en el **Ministerio del Interior**, de acuerdo con la Ley

recientemente aprobada por el Congreso de la República. El Ministerio deberá fortalecerse para asumir sus funciones como la cancillería de asuntos internos, es decir, como el interlocutor político de las entidades territoriales, con el propósito de coordinar la tarea descentralizadora, acompañar el proceso de creación de las entidades territoriales, brindar espacios de concertación para el reordenamiento del territorio y servir de canalizador de las solicitudes de las entidades territoriales en materia de acciones para el mejoramiento de su capacidad de gestión.

En este sentido, el Ministerio del Interior ejercerá las siguientes funciones: (a) velar por la cohesión y armonía del proceso de descentralización; (b) coordinar las acciones que en materia de desarrollo institucional de las entidades territoriales establece la presente política; (c) convocar a las entidades del orden nacional para realizar un seguimiento general, periódico y sistemático sobre los avances y problemas en el proceso de consolidación de la descentralización, sobre la base del fortalecimiento de las relaciones de las entidades territoriales con el Gobierno Nacional; y (d) presentar periódicamente informes sobre el estado del proceso de descentralización y propuestas para hacer los correctivos necesarios. Para ello, diseñará y pondrá en marcha los instrumentos para facilitar el encuentro de las distintas entidades y, en este sentido, generará los espacios necesarios para que cada una de éstas, en el marco de sus competencias, presente los informes necesarios sobre la descentralización. Además, este Ministerio deberá liderar el diseño y divulgación de una campaña masiva sobre las ventajas de la descentralización, la distribución de competencias y recursos, y la responsabilidad de los gobernantes territoriales y de los ciudadanos frente a la gestión regional y local.

Los **Ministerios** sectoriales, además de apoyar y consolidar la descentralización en su sector, deberán facilitar semestralmente la información relativa al estado general de la descentralización en sus respectivos sectores, con el propósito de contribuir al balance del proceso.

El **Departamento Nacional de Planeación** tendrá a su cargo el seguimiento y la evaluación periódica de la gestión pública, mediante la consolidación de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación, así como en el monitoreo al proceso de cesión y adopción de

competencias por parte de los distintos niveles de gobierno.

La **Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional** prestará el apoyo necesario al Ministerio del Interior para ejercer sus funciones en materia de liderazgo de la descentralización y de coordinación de las acciones de fortalecimiento institucional.

B. Consolidación del Proceso de Ordenamiento Territorial

En la consolidación del proceso de cesión y adopción de competencias, el Ministerio de Interior, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, hará el seguimiento y evaluará los avances, las limitaciones y las soluciones que se presenten en materia de transferencia de competencias por parte del nivel nacional, y su asunción por parte de las entidades territoriales. Para ello, cada seis meses, las respectivas entidades del nivel nacional entregarán al DNP un informe sobre el estado de la descentralización en cada uno de los sectores, entidad que los consolidará y remitirá al Ministerio del Interior.

Por otra parte, el Ministerio del Interior, con el apoyo de la Consejería para el Desarrollo Institucional, realizará el seguimiento al proceso de discusión y aprobación del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, para que en el mismo se desarrollen los principios constitucionales para la distribución y el ejercicio de las competencias de la Nación y las entidades territoriales.

Frente a la descentralización en cada uno de los sectores, será preciso adelantar las siguientes acciones:

1. En el sector educación, se tienen previstas cuatro estrategias: (a) el fortalecimiento del Ministerio de Educación para que esté en condiciones de liderar el proceso y de ejercer sus funciones de planificación, seguimiento y evaluación de los objetivos de desarrollo del sector; (b) avanzar en la clarificación de las funciones de las distintas entidades territoriales, con énfasis en las

competencias municipales; (c) la definición de una estrategia de asistencia a departamentos y distritos para que estén en condiciones de asumir el manejo autónomo del Situado Fiscal, de acuerdo con el Decreto 2886 de 1994; y (d) el diseño y puesta en marcha de acciones para el fortalecimiento de la gestión educativa, consolidando la autonomía de la institución educativa como célula básica del Sistema. Por otra parte, el Ministerio de Educación, conjuntamente con Coldeportes, adelantarán acciones para reglamentar y orientar la creación de los entes departamentales de recreación y deporte, de acuerdo con el Artículo 65 de la Ley del Deporte. En materia de cultura, el Gobierno Nacional impulsará el Programa "Una Expedición por la Cultura Colombiana" para incentivar la promoción de la cultura, por parte de departamentos y municipios, mediante la conformación de los Fondos Mixtos que financiarán las iniciativas territoriales en este sector.

2. En el sector **salud**, para garantizar un buen proceso de descentralización, se complementará la asistencia técnica ofrecida hasta el momento, con componentes que orienten la transferencia de funciones para hacer efectivo el nuevo Sistema de Seguridad Social a nivel territorial, en materia de afiliación, conformación de Instituciones Prestadoras de Servicios y Empresas Sociales del Estado, así como en el saneamiento y en la reorganización de entes de dirección y control. De igual manera, se trascenderá el ámbito sectorial, propiciando la interacción de los gobernantes territoriales y una mayor coordinación entre las dependencias de planeación y hacienda con las instancias de salud. Finalmente, se promoverán los mecanismos de participación y control social, con el fin de integrar todos los actores del sistema al proceso.

3. En servicios públicos, se adelantarán acciones para lograr la readecuación sectorial establecida por la Ley 142 de 1994, y que con ello los entes locales estén en condiciones de asegurar que se presten los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio. El Gobierno Nacional impulsará acciones para aumentar la cantidad y calidad de proyectos de agua potable y saneamiento básico, mejorar la calidad del servicio y promover la investigación y desarrollo tecnológico del sector. Con el propósito de

fortalecer la descentralización del sector, el Ministerio de Desarrollo, apoyado por las entidades públicas y privadas regionales y locales, coordinará actividades de asistencia técnica y capacitación para que departamentos y municipios asuman el servicio, en los términos definidos por la ley^{8/}.

4. En vivienda, y en el contexto del Programa de Mejoramiento de la Vivienda y el Entorno, el municipio es la instancia que debe promover el proceso de gestión de proyectos, identificando y formulando acciones de mejoramiento, con la participación de la comunidad, sobre la base de su plan de desarrollo^{9/}. Para potenciar este proceso, el Ministerio de Desarrollo, el Ministerio de Agricultura, a través de la Caja Agraria, el Inurbe y la Red de Solidaridad Social estimularán la acción de los municipios y comunidades para que se supere la ineficiencia en la entrega de los subsidios.

5. En infraestructura vial, la descentralización del sector depende, en buena parte, de la capacidad de los departamentos y municipios por acceder a recursos de cofinanciación. En este sentido, se desarrollarán acciones para el fortalecimiento del Fondo de Cofinanciación de Vías y del Fondo de Caminos Vecinales. Como complemento a esta acción, el nivel nacional, en concordancia con las acciones definidas para el fortalecimiento institucional, formulará líneas de asistencia técnica para que las entidades territoriales asuman sus competencias en el sector y para que se realice un seguimiento sistemático de este proceso.

6. En materia de **medio ambiente** se trabajará, en primera instancia, en la reglamentación de la Ley 99 de 1993, con el fin de evitar duplicidad de funciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales, propendiendo por su armonización y complementariedad. Del mismo modo, y con el propósito de consolidar el Sistema Nacional Ambiental, se adelantarán acciones para el fortalecimiento de canales claros de intercomunicación de las distintas entidades que lo conforman.

^{8/} / Estos lineamientos están consignados en el Documento Conpes 2767, "Plan de Agua 1995-1998", marzo 22 de 1995.

^{9/} De acuerdo con los lineamientos del Documento Conpes 2723, "Programa de Modernización Agropecuaria y Rural" de agosto de 1994.

7. En desarrollo rural, el Ministerio de Agricultura definirá y pondrá en marcha mecanismos para fortalecer la coordinación entre las entidades del sector, fortalecer los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y apoyar la consolidación de las UMATA para que puedan cumplir eficientemente su función de asistencia técnica.

C. Impulso al Fortalecimiento del Financiamiento Territorial

Con el propósito de avanzar en el diseño y consolidación de una estructura sana y equilibrada, acorde con las necesidades de financiación de todos y cada uno de los niveles de gobierno, se desarrollará el Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Territorial, el cual presenta las estrategias de modernización de la estructura tributaria de los entes territoriales, revisión y ajuste del sistema intergubernamental de transferencias, control al endeudamiento, adecuación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Cofinanciación, formulación de planes de desempeño, consolidación del Fondo Nacional de Regalías, y seguimiento y evaluación de gestión y resultados de las entidades territoriales.

1. Modernización de la Estructura Tributaria de los Entes Territoriales

Considerando que una de las claves del éxito del programa de financiamiento territorial se relaciona directamente con la capacidad de las entidades territoriales para generar recursos propios, el Ministerio de Hacienda desarrollará instrumentos que les permitan gestionar eficientemente el recaudo de recursos propios y configurar una estructura de financiamiento sana y equilibrada, en concordancia con sus necesidades de financiación y sus competencias. En este contexto, trabajará en el ajuste y modernización de la estructura tributaria de las entidades territoriales, en especial de los departamentos, y en la formulación de procedimientos precisos, expeditos y económicos que garanticen la eficiencia y eficacia de esta estructura, con el propósito de disminuir su dependencia de las transferencias y lograr un alto grado de gobernabilidad sobre la orientación de su propio desarrollo.

2. Revisión y Ajuste del Sistema Intergubernamental de Transferencias

El Departamento Nacional de Planeación coordinará, con el Ministerio de Hacienda y los Ministerios sectoriales un conjunto de estudios para la revisión y ajuste de la Ley 60 de 1993. En este contexto, se analizará la consistencia interna de la distribución de competencias entre los niveles de gobierno, de acuerdo con sus capacidades reales desde el punto de vista institucional y financiero^{10/}.

Sobre la base de la consolidación de la distribución de competencias, se establecerán ajustes al Sistema de Transferencia y se diseñarán mecanismos que garanticen un control global sobre las finanzas públicas, para que todos los niveles de gobierno compartan los eventuales ajustes del gasto público total para evitar efectos macroeconómicos negativos.

En términos específicos, se realizarán análisis para establecer la conveniencia de:

- Reorientar la composición de las fórmulas de distribución, de manera que se frene la proliferación de entidades territoriales y se incentive la eficiencia en la gestión a través de formas de organización alternativas tales como las asociaciones de municipios.
- Redefinir los indicadores utilizados en las fórmulas para imprimirles una mayor dinámica y para que garanticen sus objetivos redistributivos. Así mismo, se determinará el peso relativo que deberán tener los distintos criterios, con el fin de incentivar la generación de recursos propios y la eficiencia de la gestión, de acuerdo con las capacidades económicas e

^{10/} Para ello será necesario: (a) establecer los costos reales e integrales de prestación de servicios para cada sector; (b) determinar la magnitud de recursos necesarios para su financiación y la posibilidad de cada nivel de gobierno de generarlos, dentro de las restricciones presupuestales globales, (c) determinar cuáles sectores y actividades pueden ser asumidos realmente por las entidades territoriales y por los cuales deben comprometerse totalmente con su prestación y (d) determinar qué tipo de cargas pueden y deben ser asumidas realmente por la Nación, sobre la base de los recursos reales de los cuales puede disponer, evitando financiar doblemente la prestación de algunos servicios.

institucionales de cada entidad territorial.

- Determinar la capacidad fiscal de las diferentes categorías de municipios, con el fin de autorizar a aquellas más débiles la utilización temporal de recursos de la participación en la financiación de sus gastos de funcionamiento. La Nación deberá diseñar instrumentos y mecanismos que, en el mediano plazo, les permita superar dichas deficiencias y dinamizar su estructura financiera.
- Estudiar la composición del índice de NBI con el fin de convertirlo en un indicador más dinámico que permita evaluar periódicamente los avances realizados por las administraciones locales en la provisión de mejores condiciones de vida a su comunidad.
- Establecer mayores grados de flexibilidad a las entidades territoriales para la asignación de los recursos de la participación a proyectos de inversión social, de forma que se logre la programación de los recursos para los sectores, de acuerdo con las necesidades reales, guardando consistencia con las políticas de desarrollo nacional.
- Definir mecanismos claros de intervención del gobierno central para sancionar efectiva y oportunamente el incorrecto uso de los recursos, en términos de su impacto en la calidad de vida municipal.
- Conciliar la asignación de los recursos del situado fiscal por fórmula con los requerimientos reales de cada departamento y distrito, de acuerdo con los costos actuales de la prestación de los servicios de salud y educación.

3. Control al Endeudamiento Territorial

El endeudamiento territorial será objeto de regulación legal, en la cual se tengan en cuenta

los siguientes aspectos: (a) el diseño de una adecuada base de cálculo de la capacidad de endeudamiento; (b) el establecimiento de límites al saldo y al servicio de la deuda de acuerdo con la base diseñada; (c) la incorporación de planes de saneamiento financiero para las entidades con altos niveles de endeudamiento; y (d) la correspondencia entre el sector al cual están destinados los recursos del crédito y el sector para el cual se habían asignado los recursos que lo respaldan. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha presentado un proyecto de Ley que desarrolla estos principios

4. Adecuación y Fortalecimiento del Sistema Nacional de Cofinanciación

Se trabajará en la consolidación del Sistema Nacional de Cofinanciación en los términos que establece el documento CONPES sobre la materia.

5. Consolidación del Fondo Nacional de Regalías

El Gobierno Nacional reglamentará el Fondo Nacional de Regalías, sobre la base de criterios que armonicen su estructura y funcionamiento, así como sus mecanismos y procedimientos, con otros esquemas del financiamiento territorial. En esta perspectiva, se considera fundamental que el proceso de reglamentación de la Ley 141 de 1993 tenga en cuenta los siguientes criterios: (a) la distribución de los recursos del Fondo, orientados a proyectos de inversión regional, debe hacerse teniendo en cuenta principios de equidad y redistribución regional del ingreso; (b) su operación se debe fundamentar en las instituciones existentes; y (c) sus esquemas de funcionamiento se deben conciliar con procedimientos y criterios básicos de otros esquemas de financiamiento territorial existentes. El Ministerio de Minas y Energía, continuará con las acciones encaminadas a la aprobación de esta reglamentación.

6. Seguimiento y Evaluación de Gestión de las Entidades Territoriales

En el contexto del Sistema de Evaluación de Gestión y Resultados de la Gestión Pública,

que ordena diseñar y poner en marcha la Constitución al organismo nacional de planeación, en su Artículo 343, es necesario que se logre una aproximación sistemática al estado y avance a los sistemas de gestión pública de las entidades territoriales y su capacidad de liderar autónomamente su desarrollo. Para ello, se consolidará y se pondrá en funcionamiento el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Gestión de las Entidades Territoriales, el cual tiene por objeto garantizar el permanente monitoreo de los procesos de mejoramiento de gestión de estas entidades, sobre la base de los objetivos de sus programas de gobierno, y sus planes de desarrollo e inversión. Desde la perspectiva nacional, es necesario contar con la evaluación y gestión de resultados de los recursos transferidos por la Nación, con miras a medir el impacto de las mismas y redireccionar políticas sectoriales. Esta acción estará en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, a través de la Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial.

7. Formulación de Planes de Desempeño

Con miras al mejoramiento en el uso de los recursos del Presupuesto Nacional, se adelantará la elaboración de convenios de desempeño que coadyuven a un mejor seguimiento de dichos recursos. Estos convenios de desempeño se suscribirán entre la Nación y el ente territorial correspondiente, cuando este último requiera recursos del Presupuesto Nacional para el cumplimiento de sus competencias. En dichos convenios se garantizarán mecanismos que incentiven la eficiencia en el uso de los recursos transferidos, mediante el fortalecimiento de la administración territorial en aspectos fiscales, institucionales y operativos.

D. Impulso al Fortalecimiento Institucional de la Nación y de las Entidades Territoriales

El desarrollo institucional se entiende, en el marco de la presente política, como el conjunto de acciones articuladas y sistemáticas orientadas al mejoramiento de la capacidad de gestión de los distintos niveles de gobierno y de las organizaciones que los componen, con el propósito de que puedan cumplir con sus respectivas competencias y realizar un manejo eficiente de los recursos con que cuentan.

Con el ánimo de propender por el fortalecimiento y modernización de la gestión del Estado Colombiano es sus distintas instancias, se adelantarán acciones para coordinar los distintos esfuerzos y responder a las necesidades de las entidades territoriales para el mejoramiento de su gestión, mediante el desarrollo del Programa de Impulso al Desarrollo Institucional de la Nación y las Entidades Territoriales, el cual será coordinado por el Ministerio del Interior. Este tiene los componentes de coordinación del nivel nacional en materia de desarrollo institucional, definición de líneas de asistencia técnica y financiera para el impulso al desarrollo institucional, armonización y divulgación de instrumentos de gestión, y consolidación del Sistema Nacional de Planeación.

1. Coordinación del Nivel Nacional en materia de Desarrollo Institucional

Con el propósito de lograr una mejor coordinación de las acciones que adelantan las entidades nacionales en materia de desarrollo institucional, el Ministerio del Interior conformará el Sistema Integral de Impulso al Desarrollo Institucional. Este Sistema se define como la articulación de las instancias que, en los distintos niveles de gobierno, están encargadas de adelantar acciones en materia de fortalecimiento institucional. Su objetivo primordial es asegurar la coordinación horizontal de las acciones de desarrollo institucional y afianzar la intercomunicación vertical entre los distintos niveles de gobierno, de manera que las entidades territoriales puedan hacer llegar oportunamente sus demandas y el nivel nacional pueda responder eficientemente a las mismas.

Este Sistema se conformará de la siguiente manera: (a) **a nivel nacional**, por un Comité de Impulso al Desarrollo Institucional, en el cual tendrán asiento las entidades que ejecutan acciones de fortalecimiento institucional y funcionará bajo la coordinación del Ministerio del Interior^{11/}; y (b) **a nivel territorial**, serán parte del Sistema los respectivos representantes legales, conjuntamente con

^{11/} Las funciones del Comité son: adoptar principios comunes en la llegada a las entidades territoriales; presentar información sobre las diversas acciones que adelantan cada una de las entidades; acordar estrategias conjuntas cuando las circunstancias lo requieran; adoptar instrumentos de seguimiento sobre las mismas acciones y realizar un balance periódico sobre las acciones de desarrollo institucional que adelantan estas entidades.

las entidades, que a su interior, coordinen las acciones de desarrollo institucional. Estas instancias que se conformen, según el criterio de cada gobernante, harán las veces de interlocutor del nivel nacional para canalizar sus demandas para el fortalecimiento institucional de sus entidades.

Cada uno de los Ministerios sectoriales adelantará las acciones necesarias para dar a conocer a los entes territoriales, a través de las Secretarías departamentales del respectivo sector, las implicaciones de las nuevas normas, para garantizar una capacitación mínima de los funcionarios del sector. Con el fin de garantizar la consistencia global de las acciones correspondientes, los Ministerios informarán al Comité de Impulso al Desarrollo Institucional sobre las actividades que desarrollan en este campo. Esta información servirá de insumo para consolidar el Documento de Acciones de Impulso al Desarrollo Institucional del Nivel Nacional que entregará el Ministerio del Interior a las entidades territoriales. En este contexto, los distintos Ministerios trabajarán en el fortalecimiento de las Secretarías departamentales sectoriales, con el ánimo de consolidar la coordinación entre los niveles de gobierno, dar mayor fortaleza a las estrategias sectoriales en los territorios y fortalecer su capacidad de formular proyectos.

2. Definición de Líneas de Asistencia Técnica y Financiera para el Impulso al Desarrollo Institucional de las Entidades Territoriales

Con el propósito de que el nivel nacional esté en condiciones de responder oportunamente a las demandas de asistencia técnica y financiera de las entidades territoriales para que éstas, a su vez, puedan cumplir con sus responsabilidades, el Gobierno Nacional -bajo la coordinación del Ministerio del Interior, en el marco del Comité de Impulso al Desarrollo Institucional- estudiará y definirá un conjunto de líneas de asistencia básica, teniendo en cuenta los principios de diversidad y autonomía, y que las acciones de desarrollo institucional sólo logran el impacto deseado si se realizan por solicitud expresa de la entidad territorial y si se unen a objetivos concretos de desarrollo.

Estas acciones incluyen estrategias para subsanar deficiencias de las entidades territoriales

para acceder a nuevos recursos, y capacitación y acompañamiento legal en temas relacionados con competencias, recursos, planeación, gestión, ejecución, fiscalización y administración de recursos, así como lo relacionado con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En este contexto, se definirán líneas de asistencia: (a) a nivel de los **departamentos**, para que puedan acceder, ágilmente, a los recursos necesarios para su reestructuración y fortalecimiento de sus sistemas de gestión pública, de manera que estén en condiciones de desarrollar sus funciones de planificación, intermediación intergubernamental y asistencia técnica local; (b) a nivel de los **municipios**, para que puedan lograr la adecuación institucional que les exige el cumplimiento de sus competencias en las áreas sociales, con énfasis en los procesos de planeación y presupuestación, fortalecimiento fiscal, capacitación del recurso humano en la nueva normatividad que rige la gestión general y sectorial, y propendiendo por el fortalecimiento de la participación comunitaria en la gestión y la mediación política^{12/}; y (c) a nivel de las **nuevas entidades territoriales** que se conformen en desarrollo del ordenamiento institucional establecido por la Constitución (Entidades Territoriales Indígenas, Regiones y Provincias), para que puedan estructurarse en los términos de la ley y cumplir con los objetivos para los cuales sean creadas.

En el diseño y puesta en marcha de estas acciones, se buscará que el municipio acceda a ellas preferiblemente a través del departamento, con el fin de lograr la complementariedad de acciones entre distintos niveles de gobierno, y con el propósito de validar, en la práctica, la función departamental de asistencia local. En el caso de las ciudades grandes y medianas, el Ministerio de Desarrollo se encargará de definir acciones para fortalecer su equipamiento urbano, según sea la situación de cada una de éstas.

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Misión Social, continuará apoyando a los departamentos en su proceso de adopción de competencias en los sectores sociales y en la focalización de la inversión social.

^{12/} Esta información se derivó de las encuestas realizadas por el DNP, en el mes de diciembre de 1994, directamente a los alcaldes actuales y, a través del Centro Nacional de Consultoría, a los ex-alcaldes.

3. Armonización y Divulgación de Instrumentos de Gestión

El Ministerio del Interior trabajará, conjuntamente con las respectivas entidades del orden nacional, en la expedición y divulgación de un conjunto de manuales que, de manera simple y didáctica, presenten los elementos básicos de los instrumentos de gestión, tales como la planeación, la presupuestación, la contratación, el control interno, el control fiscal y la carrera administrativa. Además, estos manuales se complementarán con un instructivo general sobre la estructura del Estado y el papel que juega cada uno de los niveles de gobierno que lo componen.

Como herramienta adicional de gestión, se conformará, en el marco del Sistema de Seguimiento y Evaluación de Resultados, un módulo de información sobre la situación institucional de las entidades territoriales, y se diseñará un conjunto de indicadores que, con base en la situación institucional encontrada, permita conocer a la capacidad de gestión de las entidades para cumplir con sus respectivas competencias. Este módulo permitirá definir las líneas de asistencia técnica para las entidades territoriales, así como formular estrategias para impulsar el desarrollo institucional y mejoramiento de la gestión del Estado.

Dada la problemática por la carencia de información, en los distintos frentes de la descentralización, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- liderará una estrategia para diseñar y poner en marcha el Sistema de Información Territorial, que cuente con estadísticas oportunas y confiables.

4. Consolidación del Sistema Nacional de Planeación, Seguimiento y Evaluación

Considerando que una coordinación estrecha entre los distintos niveles de gobierno es un requisito para consolidación del Estado descentralizado, y teniendo en cuenta que ésta se concreta a través del proceso de planeación nacional y territorial, se hace indispensable trabajar en la

construcción del Sistema Nacional de Planeación, en los términos definidos por la Ley 152 de 1994. El Departamento Nacional de Planeación será la entidad encargada de adelantar las acciones necesarias para fortalecer, en los distintos niveles de gobierno, las funciones de planeación, seguimiento y evaluación. En este contexto, trabajará para lograr la unificación de conceptos sobre la planeación, apoyar al Consejo Nacional de Planeación, fortalecer las oficinas de planeación territorial, consolidar los instrumentos básicos de los Consejos Territoriales de Planeación, y Bancos de Proyectos a nivel de departamentos, distritos, municipios y las nuevas entidades territoriales que se conformen. Con el apoyo del Convenio GTZ-DNP, adelantará un programa para los departamentos, con el fin de acompañarlos en la identificación y alcance de las condiciones institucionales que requieren para lograr una eficiente ejecución de sus respectivos planes de desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación.

IV. RECOMENDACIONES

La Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Departamento Nacional de Planeación y la Consejería para el Desarrollo Institucional recomiendan al CONPES:

1. Aprobar los lineamientos de política para avanzar en la consolidación del proceso de descentralización.
2. Solicitar a las entidades del orden nacional seguir ejerciendo sus responsabilidades en el proceso de descentralización.
3. Solicitar al Ministerio de Gobierno (Ministerio del Interior), asumir las funciones de coordinación de la descentralización y de interlocución política con las entidades territoriales, para canalizar sus solicitudes. De igual forma, asumir las funciones de coordinación del Programa de Impulso al Desarrollo Institucional de las Entidades Territoriales y liderar el diseño y puesta en marcha de una campaña masiva sobre el proceso

de descentralización. Con tal propósito conformará un grupo de trabajo que asuma dichas funciones antes del 15 de agosto de 1995.

4. Solicitar al Ministerio de Hacienda continuar realizando las acciones necesarias para desarrollar el programa para la reforma y modernización de la estructura tributaria de las entidades territoriales, y de su gestión fiscal y financiera; colaborar con el DNP en la revisión y ajuste del Sistema Intergubernamental de Transferencias; y liderar el proceso de debate y aprobación de la Ley de Endeudamiento Territorial.
5. Solicitar a los Ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Económico, Transporte, Medio Ambiente y Agricultura, seguir adelantando las acciones necesarias para avanzar en el proceso de descentralización de sus sectores; apoyar el fortalecimiento de las Secretarías Sectoriales departamentales; presentar un avance periódico sobre el estado de adopción de las respectivas competencias por parte de las entidades territoriales; y preparar un informe semestral sobre sus acciones en materia de desarrollo institucional, que entregará al Comité de Impulso al Desarrollo Institucional.
6. Solicitar al Ministerio de Minas y Energía continuar realizando las acciones necesarias, en coordinación con las entidades pertinentes, para la puesta en marcha del Fondo Nacional de Regalías.
7. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación seguir desarrollando acciones para la consolidación del Sistema Nacional de Planeación y de Seguimiento de la Gestión y Evaluación de Resultados, a nivel nacional y territorial; coordinar la implantación de la Red Nacional de Banco de Proyectos; coordinar las acciones para el ajuste y simplificación del Sistema Nacional de Cofinanciación; apoyar al Ministerio de Gobierno en el balance de la descentralización; e impulsar las acciones de la Misión Social.
8. Solicitar a la Consejería para el Desarrollo Institucional continuar prestando el apoyo

necesario al Ministerio de Gobierno en la coordinación de la descentralización y de las acciones de desarrollo institucional, y en el impulso a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

9. Solicitar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE - seguir adelantando acciones para la consolidación y puesta en operación del Sistema de Información Territorial.
10. Solicitar al Comité Nacional de Cofinanciación seguir adelantando acciones para la simplificación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Cofinanciación, en los términos de la presente política.
11. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación y a los Ministerios sectoriales seguir tomando parte activa en el proceso de revisión de la Ley 60 de 1993.

V. ANEXOS